

Distr.: General
28 December 2015
Arabic
Original: English



رسالة مؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ موجهة إلى رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن

يشرفني أن أحيل إليكم طيه الورقة المفاهيمية (انظر المرفق) للمناقشة المواضيعية التاسعة للفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، التي أجريت في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، بعنوان "نحو حوار استراتيجي بين مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة والأمانة العامة".

وأرجو ممتنا إطلاع أعضاء مجلس الأمن على هذه الرسالة ومرفقها وتعميمهما باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس.

(توقيع) محمد زين شريف

الرئيس

الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام

التابع لمجلس الأمن



الرجاء إعادة استعمال الورق

290116 270116 15-22990 (A)



مرفق الرسالة المؤرخة ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ الموجهة إلى
رئيس مجلس الأمن من رئيس الفريق العامل المعني بعمليات حفظ السلام التابع
لمجلس الأمن

مذكرة مفاهيمية

المناقشة المواضيعية التي يجريها الفريق العامل المعني بعمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام
في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ بعنوان "نحو حوار استراتيجي بين مجلس الأمن
والبلدان المساهمة بقوات/البلدان المساهمة بأفراد شرطة والأمانة العامة"

في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، ستقوم تشاد، بصفتها رئيسة الفريق العامل
المعني بعمليات حفظ السلام التابع لمجلس الأمن، بعقد مناقشة مواضيعية، بعنوان "نحو حوار
استراتيجي بين مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات والبلدان المساهمة بأفراد شرطة والأمانة
العامة". وستجمع المناقشة أعضاء مجلس الأمن وطائفة واسعة النطاق من الدول الأعضاء،
لا سيما البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. وقد وجهت الدعوة أيضا لتقديم إحاطات
إلى السيد فرانسوا غرينيون، مدير شعبة أفريقيا الأولى بالنيابة بإدارة عمليات حفظ السلام،
والسفير جيرارد فون بوهيمن، الممثل الدائم لنيوزيلندا لدى الأمم المتحدة، والسفير مسعود
بن مؤمن، الممثل الدائم لبنغلاديش لدى الأمم المتحدة.

ويمثل وجود التزام جماعي بعمليات حفظ السلام يقوم على أساس فهم مشترك
لأهداف عمليات حفظ السلام وولاياتها بين مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد
شرطة والأمانة العامة، أمرا بالغ الأهمية للبعثات الناجحة. وتؤكد البيئات التشغيلية المعقدة
التي تنشر فيها عمليات حفظ السلام اليوم، بالإضافة إلى المخاطر الأمنية التي من المتوقع أن
يواجهها أفراد حفظ السلام، أهمية وجود التزام جماعي بالمسعى المشترك المتمثل في عمليات
حفظ السلام. ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال الحوار الهادف بين الجهات التي تنشئ
الولايات وتمولها وتديرها وتنفذها.

لماذا يتسم الحوار الثلاثي بالأهمية

من شأن وجود رؤية مشتركة أقوى لعمليات حفظ السلام أن يؤدي إلى توحيد
الجهود، وهو ما يمكن أن يؤدي بدوره إلى تعزيز الأثر الاستراتيجي والتشغيلي والتعبوي
للعمليات. وعلى الصعيد الاستراتيجي، سيبح وجود رؤية مشتركة للالتزام السياسي اللازم
إنجاز المهام الصعبة، بما في ذلك في ظل ظروف تكبد تكاليف بشرية ومادية. ومن الناحية
العملية، من شأن حوار يأخذ في الاعتبار تجارب البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة أن

يكفل إجراءه في شكل يتناسب والتحديات المحددة في الميدان. وهو سيوفر معلومات مبكرة تتيح للبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة كفالة إعداد مساهماتها على نحو أفضل. ومن الناحية التعبوية، يمكن أن تقلص العقبة المتمثلة بوجود محاذير مخفية أو تحديات أخرى تواجه تنفيذ الولايات إذا كانت تلك الولايات ثمرة عملية جرى التفاهم والتشاور فيها على نحو جيد. والحوار الثلاثي المعزز، الذي يجريه أطراف يعملون بشكل موحد، ينطوي على إمكانية تعزيز الأداء العام لعمليات حفظ السلام.

مجلس الأمن

منذ عام ٢٠٠١، أقر مجلس الأمن بالحاجة إلى علاقة ثلاثية شفافة، حيث وضع مبادئ التعاون مع البلدان المساهمة بقوات وكرر الإعراب عن اتفاقه على عقد مشاورات في الوقت المناسب مع البلدان المساهمة بقوات في مختلف المراحل التي تمر بها أي عملية من العمليات (قرار مجلس الأمن ١٣٥٣ (٢٠٠١) والبيان الرئاسي (S/PRST/2001/3)). وسلّم مجلس الأمن في قراره ١٣٥٣ (٢٠٠١) بأن الشراكة مع البلدان المساهمة يمكن أن تتعزز من خلال زيادة المشاركة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام من جانب الدول الأعضاء التي لديها أكثر من غيرها القدرة والموارد للقيام بذلك، وأكد أهمية قيام البلدان المساهمة بقوات باتخاذ إجراءات لضمان أن يكون أفراد حفظ السلام التابعين لها قادرين على أداء المهام الموكلة إليهم، وشدد في نفس الوقت على أهمية تلقي الوحدات الوطنية المشاركة في عمليات الأمم المتحدة الدعم الفعال والمناسب من الأمانة العامة.

ومنذ ذلك الحين، أظهر مجلس الأمن التزامه بالعمل بشكل وثيق مع البلدان المساهمة بقوات، بما في ذلك من خلال بذل جهود ترمي إلى تحسين أساليب العمل وفقاً لمذكرة رئيس المجلس (S/2006/507). وفي وقت لاحق، في مذكرة من الرئيس مؤرخة ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ (S/2013/630)، أكد مجلس الأمن من جديد التزامه بالاستفادة على نحو كامل من المشاورات القائمة مع البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة وبالنهوض بتلك المشاورات ضماناً لأن يضع المجلس آراء وشواغل تلك البلدان في اعتباره بصورة تامة ويأجرى مشاورات تناول الحالات العاجلة التي تؤثر في العمليات، بما في ذلك خلال حالات تحول عمليات حفظ السلام إلى عمليات لبناء السلام، والتغييرات الرئيسية الأخرى، من قبيل انسحاب العمليات أو تقليص حجمها أو إنهاؤها.

اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام

قامت اللجنة الخاصة لعمليات حفظ السلام من جانبها، منذ عام ٢٠١٠، بإدراج عبارات عن التعاون الثلاثي في تقاريرها السنوية. وفي تقريرها لعامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، أوصت اللجنة الخاصة بإشراك البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة على نحو مبكر وكامل في جميع مراحل عمليات حفظ السلام، لا سيما قبل تحديد العمليات أو تعديلها أو إعادة تشكيلها أو تقليصها. وفي هذا الصدد، دعت اللجنة الخاصة الأمانة العامة إلى التشاور مع البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة في الوقت المناسب عند التخطيط لإجراء تغييرات في المهام العسكرية والشرطة أو قواعد الاشتباك الخاصة بالبعثات أو مفاهيم العمليات أو هياكل القيادة والتحكم أو في مهام بناء السلام المبكرة. وجرى التأكيد أيضا على ضرورة قيام الأمانة العامة بتقديم تقييم مبكر للقدرات وتشكيل القوات والاحتياجات من الموارد اللوجستية إلى مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، وذلك قبل إيفاد بعثة حفظ سلام جديدة أو إعادة تشكيل كبيرة لبعثة حفظ سلام قائمة. وشددت اللجنة الخاصة أيضا على ضرورة تحسين التخطيط والاتصالات وسبل التفاعل فيما يتعلق بآليات التشاور القائمة مع البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة.

تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام

أبرز الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام في تقريره (-A/70/95) أنه من أجل إيجاد فهم مشترك وواقعي لولايات عمليات حفظ السلام وما يلزم لتنفيذها، يلزم إجراء مشاورات شاملة للجميع ومجدية على مستوى عال بين المجلس والأمانة العامة والبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة. وتمشيا مع القرار ١٣٥٣ (٢٠٠١) والبيانات الرئاسية ذات الصلة، أوصى الفريق بأن يضيف مجلس الأمن الطابع المؤسسي على إطار لإشراك البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة والأمانة العامة في وقت مبكر من عملية صياغة الولايات.

وفي سياق التخطيط لبعثات جديدة، شدد الفريق على ضرورة إشراك البلدان المساهمة المحتملة في وقت مبكر لتمكينها من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن المساهمة أو عدمها. وفي هذه المرحلة والمراحل التالية، أكد الفريق أن جهود تشكيل القوات ينبغي أن تعود بالفائدة على تخطيط الولايات والتعديلات التي يحتمل إدخالها عليها. أما بالنسبة لحالات تحديد الولايات، فقد شجع الفريق على إجراء مشاورات ثلاثية منتظمة على المستويات العليا، وشجع على الاستمرار في جلسات الحوار غير الرسمية التي تعقد حاليا وتعزيزها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها.

وشجع الفريق أيضا مجلس الأمن والأمانة العامة على كفالة إجراء حوار وثيق وتعاوني المنحى مع المنظمات الإقليمية ذات الصلة قبل الإذن بولاية ما.

برنامج عمل الأمين العام

أكد الأمين العام في تقريره (انظر A/70/357-S/2015/682، الفقرة ٦١) أن مواصلة الحوار بين مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة والأمانة العامة أمر ضروري وأن هذا الحوار ينبغي أن يبدأ قبل إنشاء البعثة. وطرح الأمين العام خيارات لتعزيز هذا الحوار، بما في ذلك قيام الأمانة العامة ومجلس الأمن بتقديم إحاطات إعلامية إلى البلدان المساهمة المحتملة بشأن تقييم النزاعات قبل الإذن بالعمليات، بهدف إفساح المجال للبلدان المساهمة المحتملة للنظر في الاحتياجات من القدرات وكذلك إتاحة الفرصة للمجلس لجمع الآراء بشأن التحديات والفرص المتعلقة بالمهام التي يحتمل إصدار تكليف بها. وفيما يتعلق بالفترة التي تسبق مباشرة قيام المجلس بإصدار إذن بولاية أي عملية أو تغييرها، أشار الأمين العام إلى إمكانية إجراء مشاورات لاحقة لكفالة وضوح الأولويات والآثار التشغيلية المترتبة والقدرات اللازم توفيرها. وبعد الإذن بالولاية، يمكن للأمانة العامة أن تواصل تقديم إحاطات إعلامية إلى البلدان المساهمة بانتظام، تلتزم فيها آراءها فيما يتعلق بتقييم التقدم المحرز وتشرح أي تغييرات أو احتياجات يمكن أن تترتب عليها آثار في القوات وأفراد الشرطة.

الحالة الراهنة

أصبحت الاجتماعات الرسمية للبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة التي يرأسها رئيس المجلس، قبل تجديد الولاية، ممارسة معتادة وهي مدرجة في برنامج عمل المجلس. وتعد الأمانة العامة بانتظام مشاورات رسمية وغير رسمية مع البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة على مستويي الخبراء والممثلين الدائمين خلال مختلف عمليات التخطيط طوال مدة البعثة. ويشمل هذا الأمر الحالات التي تواجه فيها البعثات تغييرات مفاجئة في بيئة العمليات (على سبيل المثال، قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك وبعثة الأمم المتحدة في جمهورية جنوب السودان في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤)، وفي الفترة المفضية إلى إنشاء بعثة جديدة (على سبيل المثال، بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى). ويجري أيضا التشاور مع البلدان المعنية المساهمة بقوات/بأفراد شرطة عندما تجري الأمانة العامة استعراضات استراتيجية للبعثات من أجل كفالة أن تعكس الاستنتاجات والتوصيات

المتمخضة عن الاستعراض آراء تلك البلدان على نحو واف. وفي الآونة الأخيرة، ووفقا لقرار مجلس الأمن ٢٢٤١ (٢٠١٥) المتعلق بالسودان وجنوب السودان، عقدت الأمانة العامة اجتماعا مع البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة في بعثة الأمم المتحدة في جمهورية جنوب السودان بغرض التشاور بشأن الاستنتاجات والتوصيات المتمخضة عن التقييم الذي أجري للخطط الأمنية في جوبا. وفي حالة بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، تقدم إحاطة شهرية عن التطورات المتصلة بالعمليات على مستوى الخبراء بصورة مشتركة إلى مجلس الأمن وممثلي البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة.

وبالإضافة إلى ذلك، يعقد الفريق العامل التابع لمجلس الأمن، منذ سنين عديدة، اجتماعات بشأن كل من المسائل المواضيعية الشاملة والمسائل المواضيعية الخاصة بالبعثات، كثيرا ما تدعى إليها البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة، وهي توفر منتدى آخر للمناقشة.

ولئن توافر مختلف أشكال المشاورات، يبدو أن الفرص محدودة لإجراء مناقشة موضوعية وذات جدوى بين مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة والأمانة العامة. وباستثناء جلسات الحوار التي استضافتها نيوزيلندا (انظر أدناه)، يتسم العديد من المنتديات الثلاثية القائمة بالتكلف أو الشكلية، وهو ما يمنع التبادل الحقيقي للآراء. ومن جانب آخر، لا تزال المناقشات التي تجري في اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام والفريق العامل التابع لمجلس الأمن، بحكم طبيعتها، مواضيعية وغير عملية بشكل عام. وبالإضافة إلى ذلك، ليس هناك حاليا أي منتدى يمكن أن يقوم فيه مجلس الأمن بالتعاون مع الأمانة العامة بالتواصل مع البلدان المساهمة المحتملة لإطلاعها على تقييمه لتزاع ما وجمع الآراء والمعلومات المتعلقة بتوافر القدرات من البلدان المساهمة المحتملة قبل أن يبدي مجلس الأمن عزمه على الإذن بعملية ما.

ويتمثل نهج مبتكر اتخذته مجلس الأمن مؤخرا، بمبادرة من نيوزيلندا، في عقد جلسات حوار غير رسمية بشأن بعثات محددة. وتعد هذه الاجتماعات بصورة دورية، على مستوى الخبراء، بما في ذلك قبل عمليات تجديد الولايات، بحضور أعضاء مجلس الأمن والبلدان الرئيسية المساهمة بقوات/بأفراد شرطة في البعثة ذات الصلة والأمانة العامة. وهي تشكل فرصة للفتنات الثلاث من أصحاب المصلحة لتبادل الآراء بشأن العمليات الجارية، بما في ذلك بشأن التحديات، وتوفر للبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة الفرصة لضمان أن يكون المجلس على علم بشواغلها.

المجالات المحتملة لتطوير التواصل وطرائق التواصل

بالتزامن مع تزايد تكليف عمليات حفظ سلام بمهام في بيئات صعبة في الحالات التي قد تكون فيها العمليات السياسية ضعيفة أو غير موجودة، تتسم الحاجة إلى تقديم جميع أصحاب المصلحة دعماً جماعياً للولايات بأنها أمسّ من أي وقت مضى. ولا بد من توافر شعور بالقبول والملكية لدى البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة إزاء ولاية البعثة، وفي الواقع إزاء تخطيط العمليات، لضمان أن تؤدي البعثة مهامها بالمستوى الذي يتوقعه منها مجلس الأمن. وينبغي إشراك البلدان الجديدة والحالية المساهمة بقوات/بأفراد شرطة بشكل كامل فيما يتعلق بالاعتبارات المتصلة ببيئة العمليات التي ستنتشر فيها قدراتها، وينبغي أن يشارك مجلس الأمن والبلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة مشاركة فعالة في المناقشات المتعلقة بالتوقعات ذات الصلة بأداء الأفراد النظاميين.

ولئن كان من المستحسن في نهاية المطاف إضفاء الطابع المؤسسي على إطار أقوى للمشاورات الثلاثية، يمكن إحراز تقدم من خلال توسيع نطاق الممارسة الجيدة غير الرسمية إضافة إلى إنشاء آليات غير رسمية جديدة للتشاور. ويمكن أن تشمل هذه الآليات ما يلي:

فيما يتعلق بالعمليات القائمة:

- توسيع نطاق جلسات الحوار غير الرسمية التي بدأت نيوزيلندا بعقدتها لتشمل عمليات حفظ سلام متعددة الأبعاد أخرى يجري تجديدها ولاياتها بانتظام. وسيطلب ذلك إشراك بلدان أخرى من أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين العشرة^(١) تستضيف مثل هذه اللقاءات.

فيما يتعلق بالعمليات الجديدة:

- على النحو الذي أوصى به الأمين العام في تقريره (انظر A/70/357-S/2015/682، الفقرة ٦١)، يمكن أن يقوم مجلس الأمن بدعم من الأمانة العامة بإعلام البلدان المساهمة المحتملة بتقييمه للتزاع قبل الإذن بالعملية بهدف إفساح المجال للبلدان المساهمة المحتملة للنظر في الاحتياجات من القدرات وكذلك إتاحة الفرصة للمجلس لجمع الآراء بشأن التحديات والفرص المتعلقة بالمهام التي يحتمل إصدار تكليف بها.

(١) أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين العشرة الذين تنتخبهم الجمعية العامة لفترات عضوية مدتها سنتان.

- يمكن استكمال ذلك بمشاورات غير رسمية تجريها الأمانة العامة مع البلدان التي يحتمل أن تساهم بقوات/بأفراد شرطة في البعثة الجديدة، بما في ذلك مناقشات من أجل التوصل إلى التزام مشروط بتوفير قدرات، حيثما كان ذلك ممكناً.
- في الفترة التي تسبق مباشرة قيام المجلس بإصدار إذن بولاية أي عملية أو تغييرها، يمكن إجراء مشاورات لكفالة وضوح الأولويات والآثار التشغيلية المترتبة والقدرات اللازم توفيرها.

الأسئلة المتعلقة بالتحديات والمناقشة

- ١ - ما هو تقييم أعضاء مجلس الأمن بشأن الممارسة الحالية للمشاورات؟ وكيف يمكن أن يتواصل أعضاء المجلس على نحو أكثر فعالية مع البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة؟
- ٢ - ما هي التحديات التي تواجه إجراء حوار ثلاثي يتسم بقدر أكبر من الشمول والجدوى والموضوعية؟
- ٣ - ما هي الجوانب التي ينبغي أن يختلف فيها الحوار الثلاثي المتعلق بولايات جديدة عن الحوار المتعلق بولايات قائمة؟ وما هي النقطة التي ينبغي أن يبدأ عندها الحوار بشأن ولايات جديدة؟
- ٤ - هل يمكن أن يضطلع الأعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن بدور أكبر في تيسير المناقشات الثلاثية؟
- ٥ - كيف يؤثر شكل الجلسات في طبيعة الحوار، وما هي فوائد الاجتماعات الرسمية مقابل الاجتماعات غير الرسمية واجتماعات الخبراء مقابل اجتماعات الممثلين الدائمين؟
- ٦ - كيف يمكن الحفاظ على المبادرات غير الرسمية وإضفاء الطابع المؤسسي عليها؟